

Verdade e Política: Notas sobre um Paradigma de Democracia Contemporânea

Cristina Buarque de Hollanda

Professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), do Programa de Pós-Graduação em História Comparada da mesma instituição e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Os contextos de transição para a democracia convivem com a incerteza sobre o futuro político próximo. Além da indefinição sobre os novos termos da vida pública, costuma haver controvérsia e pouca clareza a respeito do modo como serão abordados – ou mesmo se serão abordados – os casos de violência passada, ocorridos sob regimes repressores. Nestes ambientes, as dúvidas tendem a um repertório comum: os novos governos se dedicarão a investigar crimes e responsabilizar criminosos? Caso positivo, considerarão leis novas ou vigentes durante o tempo de agressão? A eventual acusação criminal incidirá sobre os operadores diretos da violência ou também levará em conta suas cadeias de comando? A investigação recairá apenas sobre operadores do Estado ou também sobre militantes de oposição? Qual é a forma justa de compensar vítimas ou familiares de vítimas pela violência de que foram objeto?

No contexto pós-guerra fria, esses dilemas marcaram a experiência das novas democracias na América Latina, no Leste Europeu, na África e na Ásia. As respostas a eles ganharam forma em arranjos políticos diversos. Em fórmulas isoladas ou combinadas, a depender das condições particulares da transição em cada país, as iniciativas de governo para lidar com eventos de violência pretérita gravitaram em torno de um conjunto de possibilidades: comissões de verdade, leis de anistia, expurgos administrativos, desculpas públicas, tribunais domésticos e tribunais internacionais e/ ou híbridos – com mandatos, recursos e poderes vários.

A afirmação da justiça de transição como campo de estudos é contemporânea à experimentação desses arranjos legais e institucionais para lidar com o legado de regimes superados. Imbuída de um forte sentido de urgência, a reflexão sobre modelos de justiça tendeu a ser uma pauta incontornável para democracias jovens e incipientes lançadas ao problema de lidar com seu passado agressor. Nos últimos vinte anos, militantes, políticos, jornalistas, gestores públicos e acadêmicos de origens disciplinares várias constituíram redes institucionais de fôlego, com periódicos especializados¹ e importantes centros de estudos e militância². A despeito da diversidade de enfoques e objetos de investigação, os estudiosos da justiça de transição tenderam a orientar-se para a ação política imediata.

A apresentação de Neil Kritz a uma das publicações seminais da área – **Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former regimes** (KRITZ, 2004) – ilustra bem este contorno do campo. Nela, o autor descreve a sociologia variada dos participantes da conferência que deu origem aos três volumes que compõem a publicação: entre nacionais de vinte e um países emergentes de regimes repressores que enfrentavam o problema comum de como lidar com o legado do passado agressor, estavam lá “um jornalista tcheco, membros dos parlamentos lituânio e uruguaio, um ex-presidente argentino, um filósofo húngaro, um professor de história espanhol e um membro da Corte Constitucional Búlgara”. Segundo Kritz, apesar da diversidade de origens, estavam todos interessados em averiguar como “os europeus dos países centrais e do leste e também os ex-soviéticos que estavam emergindo do regime comunista poderiam aprender lições úteis das transições latino-americanas da década anterior” (KRITZ, 2004, p. xix. Grifo meu).

Uma investigação preliminar a respeito do campo de estudos em tela revela um perfil marcadamente pragmático e normativo. Mesmo os trabalhos com vocação descritiva estão embebidos em expectativas sobre o que é e como deve ser a administração da justiça nos casos de violações de direitos cometidas sob regimes autoritários. Além da suposição fundamental a respeito da qualidade das transições, sempre democráticas, a literatura sobre justiça de transição é notadamente atravessada por quatro eixos expositivos e/ ou propositivos em torno do tema da verdade, independentemente da sua forma institucional – isto é, tribunais, expur-

1 É o caso, por exemplo, do *International Journal of Transitional Justice*, editado por Oxford.

2 A exemplo do *International Center for Transitional Justice* e do *African Transitional Justice Research Network*.

gos administrativos ou comissões de verdade. O primeiro eixo consiste na suposição da verdade como marcador de distinção entre o antigo e o novo regime (KRITZ, 2004), isto é, entre autoritarismo e democracia. O segundo afirma uma vocação pedagógica dos processos de esclarecimento sobre o passado agressor. Nesta perspectiva, a verdade e sua publicidade seriam antídotos contra a repetição do infortúnio, pois fundariam a possibilidade de uma história comum, conhecida e aceita por todos (ZALAUQUETT, 2004; ALBON, 2004; MINOW, 1998). Em seguida, no terceiro eixo, a verdade é afirmada como restituidora de dignidade às vítimas (TUTU, 2000; BORAINÉ, 2000; ALBON, 2004; MINOW, 1998). Por fim, a verdade é descrita como instrumento de reconciliação nacional, apta a reaproximar setores antagônicos de longa data (TUTU, 2000; BORAINÉ, 2000; ALBON, 2004; MINOW, 1998). O sentido comum aos quatro eixos é o de unidade social, em contraponto marcado com a condição dividida das sociedades sob regimes autoritários.

Embora diversas, as formas políticas da verdade convergem, portanto, em torno de acordos normativos fundamentais³ e o dissenso tende a se estabelecer num plano inferior ao dos princípios, relativo aos meios. Neste sentido, a discordância sobre aplicar a verdade como causa final (caso das comissões de verdade) ou intermediária⁴ (caso de processos penais que têm a justiça formal como telos) não escapa ao entendimento comum da verdade como instrumento de democracia, pedagogia, dignidade e reconciliação, conforme os quatro tópicos apenas referidos. O argumento de Jaime Malamud-Goti, ex-Procurador-Geral da Argentina, em favor da punição de antigos agressores⁵ não destoa, por exemplo, dos ter-

3 Esta afirmação toma como referência a literatura canônica sobre justiça de transição. Há autores desviantes em relação aos consensos normativos referidos. John Elster, por exemplo, diverge do próprio princípio de verdade aplicado à política. Ele comprometeria a justiça. Elster contabiliza vinte comissões da verdade criadas desde 1982 que não nomearam violadores de direitos (ELSTER, 2004). Os procedimentos de justiça legal, desejáveis, seriam comumente violados em processos de justiça de transição, conduzidos em circunstâncias excepcionais. Ao comentar especificamente os mecanismos de restituição nos países egressos do comunismo, Elster opina que “porque é impossível alcançar a todos, então ninguém deveria ser punido e ninguém deveria ser compensado” (ELSTER, 2004, p. 566).

4 Há mesmo quem insista numa harmonia de princípios entre os usos finalístico e instrumental da verdade na política. Priscila Hayner reage à suposição de que eles se excluem mutuamente e recusa a “suspeita de que comissões de verdade tendem a enfraquecer as possibilidades de justiça nos tribunais ou mesmo de que as comissões são por vezes intencionalmente empregadas como um meio de evitar controles mais rigorosos.” (HAYNER, capítulo 8). Segundo Hayner, as comissões poderiam ser complementares aos processos judiciais, providenciando informações que não estariam ao alcance dos tribunais. Não haveria, para ela, *trade off* entre justiça e verdade, o que é suposição avessa à de Elster (ver nota 3).

5 Para Malamud-Goti, “além de restaurar a dignidade das vítimas, o processo judicial também ajuda a curar a sociedade como um todo, restabelecendo uma realidade comum que pode servir como base para a cooperação e a reconfiguração moral, substituindo as realidades individuais, isoladas, que resultaram de uma coesão social fraturada” (apud ALBON, 2004, p. 53).

mos típicos da defesa de Desmond Tutu da Comissão de Verdade Sul-Africana, uma espécie de militância política do perdão. Os casos nacionais mais contrastantes nas suas compreensões sobre a verdade – Argentina e África do Sul – aproximam-se portanto no enunciado de suas utilidades, sobretudo na expectativa de cura social. Parte-se da premissa comum de que a legitimidade do novo arranjo político vincula-se à sua capacidade de “fazer conhecer a verdade completa sobre o passado agressor”, expô-la publicamente e enunciar-la oficialmente (ZALAUQUETT, 2004, p. 6). Numa espécie de premissa comum ao campo intelectual da justiça de transição, o desconhecimento sobre o passado prolonga realidades sociais partidas⁶ e dá vida longa ao sofrimento. A premissa de fundo é que a revelação da vontade tem potência regeneradora. Ela é necessariamente positiva, funda novos termos para a política e liberta o futuro das amarras do passado (BORAINÉ, 2000; TUTU, 2000; KRITZ, 2004; MINOW, 1998, entre outros).

Ainda no campo de convergências dos diversos, além da afinidade motivacional – a busca pela verdade⁷ – nota-se o concerto em torno do seu tempo político [da verdade]: o momento de instalação da democracia. A consonância cronológica pode ser explicada pelo sentido de urgência próprio de jovens democracias (ansiosas pela superação do legado autoritário) e, conforme perspectiva cara a operadores e intelectuais das transições, pela crença de que as primeiras medidas para lidar com violações passadas de direitos tendem a perdurar e configurar definitivamente o tratamento do tema (exemplarmente manifesta em PIERSON, 2004).

As divergências no campo não produzem ruídos aos dois eixos de afinidade, motivacional e cronológico. Elas tendem a se concentrar em torno da definição de meios (e não de princípios) da verdade. Ou, mais precisamente, o dissenso se estabelece sobre o caráter instrumental ou finalístico da verdade. Em forma interrogativa, os termos da questão são os seguintes: a verdade deverá servir como meio para justiça punitiva (caso típico dos tribunais internacionais e domésticos) ou como finalidade em si (caso típico das comissões de verdade)? Em uma e outra formulação, a premissa de utilidade da verdade não é objeto de dúvida.

Na nova democracia no Brasil, a questão da justiça para crimes

6 Entre as vozes dissonantes em relação a esta visão dominante, está Leigh Payne, que descreve os processos de verdade como eventos de acirramento do conflito e confirmação de antagonismos sociais. As confissões de violadores de direitos, por exemplo, encerrariam discursos de justificação das suas ações e versões pessoais do passado, instituindo um conflito insuperável de interpretações a respeito do tempo extinto (Payne, 2008).

7 O termo verdade será mobilizado ao longo deste projeto como categoria de ação política.

passados escapou aos padrões cronológico e motivacional, e, portanto, também fugiu ao escopo de praxe da literatura sobre justiça de transição. Como se sabe, os governos de transição no Brasil não adotaram as chamadas políticas de verdade. Em agosto de 1979, o último presidente militar, João Figueiredo, sancionou a Lei da Anistia para autores de “crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política”. A não ser por iniciativas isoladas de grupos organizados da sociedade civil, o novo regime seguiu alheio à condição do desconhecimento sobre autores e circunstâncias de crimes passados.

No Brasil, os passos na direção de uma política da verdade, afinada com princípios da justiça de transição, tiveram lugar em contexto pós-transicional. A princípio, limitaram-se ao reconhecimento de responsabilidade do Estado no desaparecimento de militantes políticos, desde que os parentes dos supostos desaparecidos se encarregassem da produção de evidências do evento. Ao imputar o ônus da prova às partes vitimadas, supôs-se a verdade como um objeto de interesse privado – e não público. Ao longo dos anos 90 e princípios dos anos 2000, três novidades legais compuseram este paradigma de passividade do Estado na produção de verdade. A primeira delas foi a lei de criação da Comissão de Representação Externa de Busca dos Desaparecidos Políticos, sancionada por Collor de Mello em dezembro de 1991 e extinta em dezembro de 1994, com pouca informação nova sobre o passado repressor. A segunda novidade foi a Lei dos Mortos e Desaparecidos Políticos, sancionada por Fernando Henrique Cardoso em dezembro de 1995 com os objetivos de buscar corpos de desaparecidos políticos, indenizar 136 famílias de pessoas vitimadas pelo regime e criar Comissão Especial de Reconhecimento dos Mortos e Desaparecidos Políticos para avaliar alegações de desaparecimento e mortes violentas e recomendar novas indenizações. Por fim, a terceira novidade em tela foi a lei que determinou a instalação da Comissão de Anistia, em novembro de 2002. Ainda em curso, ela tem o objetivo de indenizar vítimas vivas que sofreram prejuízos profissionais em razão de perseguição política. Originalmente, também se restringiu às informações fornecidas por pleiteantes⁸.

O avanço em relação à abordagem caso a caso, com imputação da responsabilidade pelas provas às vítimas, aconteceu vinte e sete anos depois do fim do regime autoritário. A lei de criação da Comissão Nacional da Verdade,

8 Esta condição original sofre alteração com a criação da Comissão Nacional da Verdade, que será abordada a seguir. Além das provas fornecidas pelas vítimas, o intercâmbio das duas comissões deve dar novos subsídios para a Comissão da Anistia.

a mais tardia entre comissões deste tipo, foi sancionada por Dilma Rousseff em novembro de 2011 e representou um ponto fundamental de inflexão na trajetória das políticas de reparação no país: pela primeira vez o Estado brasileiro assumiu responsabilidade pela investigação das circunstâncias de violações de direitos humanos cometidas durante o regime ditatorial.

A novidade veio acompanhada pela formação de um campo intelectual no país – associado à própria comissão ou à militância em geral pela verdade – afinado com os conteúdos e as perspectivas da literatura sobre justiça de transição ou simplesmente adepto a seu repertório de princípios. A identidade e a face pública da CNV foram moldadas grosso modo em torno da suposição de benefício intrínseco ao conhecimento e à revelação da verdade. A afinidade da narrativa sobre si com os modelos de justificação razoavelmente difundidos entre outras comissões similares não significou, contudo, mimetização da forma. O desenho institucional da CNV – e, de um modo mais geral, das políticas de verdade no país – é bastante inovador e se distingue do modelo bastante usual de uma sede que opera um conjunto de escritórios locais e garante o concerto das agendas e princípios de ação.

Com um formato enxuto, a CNV estimulou a formação de uma rede de organizações similares em nível estadual (associadas às casas legislativas) sem, dispor, entretanto, de meios materiais ou formais para impor sua criação e seus caminhos de ação. O mesmo movimento foi replicado pelas comissões estaduais, em níveis municipal, sindical e universitário, com processos de formalização legados às instâncias administrativas competentes (câmara municipal, conselhos sindicais e universitários, respectivamente). Neste circuito que hoje envolve cerca de 80 comissões da verdade em todo o país, e possivelmente outras dezenas em gestação, as cadeias de comando-obediência são escassas, embora as diferentes unidades, do ponto de vista formal, sejam organizadas verticalmente. A independência orçamentária – que na prática significa escassez material e de infraestrutura – dá o tom da condição razoavelmente autônoma das comissões. Esta cena de multiplicação espontânea, fragmentação e especialização de agendas constitui fenômeno inédito na história das comissões da verdade no mundo.

Embora incontornáveis para o estudo da experiência política da verdade no Brasil, os preceitos da justiça de transição – que inspiram o vocabulário e a autoimagem das comissões e dos comitês em curso no país – têm

limites analíticos claros. As políticas de verdade no país, tardias, podem ser pensadas de modo mais acurado como experiências de justiça pós-transicional, um conceito que se anuncia na literatura internacional para tratar sobretudo dos casos de Portugal, Espanha e Polônia, democracias consolidadas que emergiram de transições negociadas e retomam hoje questões do passado autoritário (RAIMUNDO, 2012; AGUILAR, 2008).

Paloma Aguilar e Cath Collins convergem na identificação do que consideram ser um equívoco do senso comum sobre justiça de transição: a premissa de que os arranjos institucionais nos períodos de transição são necessariamente duradouros. Embora as autoras reconheçam que os acordos de transição produzem inércia e obstáculos à transformação futura, elas afirmam que a cena democrática pode, no médio prazo, revisitar o tema das violações passadas de direitos. Uma vez estabelecido o novo regime, diferentes formas de agência social podem contornar as limitações e ir além dos acordos da transição (AGUILAR, 2008; COLLINS, 2010).

Tal como na Espanha, os acordos de transição no Brasil não inibiram a onda de verdade inaugurada pela CNV e acolhida por grupos da sociedade civil que se mesclaram a operadores locais de governos e compuseram corpos híbridos de militância e investigação. Embora a condição fragmentária desses operadores da verdade signifique uma importante heterogeneidade de perspectivas, muitos deles convergem no objetivo de reinterpretar – ou mesmo revogar – a Lei de Anistia de 1979⁹. Diferentemente do tempo em que o Estado brasileiro apenas reagia a alegações de vitimação produzidas – e devidamente fundamentadas – pelas vítimas, o novo capítulo das políticas de verdade no país inclui, por exemplo, iniciativas do Ministério Público que podem se valer das investigações das comissões de verdade.

Na cena pós-transicional brasileira, à semelhança do que Aguilar e Collins identificam em outros contextos nacionais, a verdade ganha, portanto, modulação sutil – mas substantiva – em relação ao repertório clássico da justiça de transição abordado neste artigo. Mais do que recurso de distinção em relação ao regime autoritário, a verdade passa a concentrar expectativas de aprofundamento da democracia. Seus sentidos de urgência e pedagogia, tão típicos das justificações e narrativas de operadores-intelectuais da justiça de transição, não são mais referidos ao medo do retorno autoritário, mas à premência dos problemas sociais em

9 O caso Rubens Paiva é exemplar disto: o encaminhamento recente de processo judicial a respeito das circunstâncias de sua morte mobilizou informações produzidas pela Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro.

curso. No discurso dos operadores da verdade, o olhar para o passado justifica-se por si mesmo e também – e por vezes sobretudo – pela relevância para lidar com mazelas da sociedade contemporânea. A premissa de que a verdade sobre os equívocos passados esteriliza a reprodução de males presentes é alargada para lidar com versões da violência cujas motivações destoam daquelas do regime autoritário. A verdade não é mais, portanto e por excelência, antídoto ao contexto que motivou a violência, mas à violência em si.

Esse deslocamento de sentido é operado de modo concertado ao deslocamento dos direitos humanos no vocabulário político da democracia. Antes dirigidos às vítimas do regime autoritário, sobretudo dos estratos médios e altos da população, os direitos humanos e a demanda por verdade passam a acolher sobretudo os estratos mais baixos da população, vítimas da violência policial. Diferentemente dos termos da justiça de transição, a verdade como reconciliação não é referida a uma comunidade politicamente, mas socialmente partida.

No Brasil, a verdade se esboça como paradigma democrático em cena extemporânea à instalação da própria democracia, após processo de transição negociada. Como nota de conclusão deste artigo (e possível apontamento para pesquisa futura), suponho que a investigação sobre os percursos da verdade no país poderá usar e sofisticar categorias analíticas do novo – e ainda incipiente – campo de estudos da justiça pós-transicional. ❖

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Paloma. **Transitional or Post-Transitional Justice? Recent Development in the Spanish Case.** South European Society and Politics. V. 13, n. 4. December 2008, p. 417-433.

ALBON, Mary. *"Project on Justice in Times of Transition: Report of the Project's Inaugural Meeting."* In: Krtiz, Neil. **Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes.** Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2004, p. 42-54.

BORAINÉ, Alex. **A Country Unmasked. Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission.** Oxford University Press, 2000.

COLLINS, Cath. **Post-transitional Justice: Human Rights Trials in Chile and El Salvador.** Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2010.

ELSTER, Jon. **Closing the Books. Transitional Justice in Historical Perspective.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HAYNER, Priscilla. **Unspeakable Truths. Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions.** New York, London: Routledge, 2011.

KRITZ, Neil. **Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes.** Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2004.

MIINOW, Martha. **Between vengeance and forgiveness: facing history after genocide and mass violence.** Boston: Beacon Press, 1998.

PAIGE, Arthur. **How Transitions reshaped human rights: a conceptual history of transitional justice.** Human Rights Quarterly, volume 31, number 2, may 2009, p. 321-367.

PAYNE, Leigh. **Unsettling Accounts. Neither Truth nor Reconciliation in Confessions of State Violence.** Durham and London: Duke University Press, 2008.

PIERSON, P. **Politics in Time.** Princeton: Princeton University Press.

POSNER, Eric, VERMEULE, Adrian. **Transitional justice as ordinary justice.** Harvard Law Review. Volume 117, número 3, janeiro 2004.

RAIMUNDO, Filipa. **Post-Transitional Justice? Spain, Poland and Portugal compared.** European University Institute PhD theses: Department of Political and Social Sciences. February 2012. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/20714>. Consultado em 31 de maio de 2013.

SCHRIVER, Donald. **An Ethic for Enemies. Forgiveness in Politics.** New York, Oxford: Oxford University Press, 1997.

TEITEL, Ruth. **Transitional Justice.** New York: Oxford University Press, 2002.

TUTU, Desmond. **No Future Without Forgiveness.** USA: First Image Books Edition, 2000.

ZALAQUETT, José. *"Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints."* In: Kritz, Neil. **Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes.** Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2004, p. 3-31.